2015D02986

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 januari 2015

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft mij gevraagd een reactie te geven op het proefschrift van Marieke Kluin van de Technische Universiteit Delft getiteld "Optische regelnaleving – Handhaving en regelnaleving in de Nederlandse chemische industrie» dat op 11 november 2014 is gepresenteerd. De onderzoekster heeft de relatie tussen regelovertreding en regelnaleving in de chemische industrie onderzocht. Het handhaven door de Brzo-inspecteurs in Rotterdam-Rijnmond namelijk het Bevoegd Gezag Wabo (DCMR milieudienst), de Inspectie SZW en de Veiligheidsregio (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond) stond centraal. Het proefschrift beslaat de periode 1999 t/m 2011 en betrof 15 Brzo-bedrijven.

Voor ik, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Veiligheid en Justitie, reageer op het proefschrift en de berichten in de media over de uitkomsten[1] geef ik eerst de hoofdconclusies weer. Dit zijn de hoofdconclusies die de TU Delft op haar website heeft gepubliceerd.[2]

Conclusies proefschrift

De onderzoekster geeft aan dat de beoordeling van de effectiviteit van handhaving zeer complex is. Of een onderneming de regels volgt, wordt onder andere bepaald door een interactief proces tussen de onderneming en de inspecteurs, waarin zij elkaar wederzijds beïnvloeden. Naast het interactieve proces tussen reguleerder en gereguleerde, wordt de naleving van regelgeving beïnvloed door vele andere factoren: het wettelijk kader, het type overtreding, het type bedrijf, de organisatie en cultuur van de inspectiedienst, individuele verschillen en achtergronden van de inspecteurs, en de brede politieke, economische en sociale context waarin de interactie zich afspeelt.
Uit het onderzoek blijkt dat sinds 2006 bij de bedrijven een afname te zien is in het aantal milieuovertredingen. Buiten deze trend hebben chemische bedrijven een gevarieerd en wisselend patroon voor wat betreft regelnaleving en regelovertreding op het gebied van milieu, arbeidsomstandigheden en Brzo-regelgeving. De ernst en aard van de overtreding varieert van het ontbreken van een testrapport tot overtredingen waarbij de veiligheid van een medewerker in gevaar kwam. Sommige overtredingen worden opgelost binnen de duur van een inspectie om uiteindelijk niet meer te worden beschouwd (en geregistreerd) als regelovertredingen.
De chemische bedrijven in dit onderzoek reageren verschillend op toezicht en handhaving. In het proefschrift wordt een categorisering van bedrijven beschreven op grond van hun regelnalevend gedrag: «maatschappelijk verantwoord», «onfortuinlijk», «roekeloos», of «calculerend».
Uit het onderzoek blijkt dat de vier «maatschappelijk verantwoorde» ondernemingen in het algemeen voldoen aan de regels en als proactief kunnen worden beschouwd. De zes in het proefschrift als «roekeloos» gekwalificeerde bedrijven vinden het moeilijk om aan de regelgeving te voldoen, zijn onwetend of onbekwaam, of zien het belang van de regelgeving niet in. De vier «calculerende» ondernemingen zoeken berekenend de grenzen van regelgeving op. Eén «onfortuinlijke»

[1] Zie onder meer http://www.nu.nl/economie/3926076/chemiebedrijven-rotterdam-rijnmondroekeloos en http://nos.nl/artikel/720281-chemiesector-laks-met-regels.html
[2] http://www.tudelft.nl/nl/actueel/agenda/event/detail/promotie-mha-kluin-compliance/

onderneming was vanwege gebrek aan technische en/of financiële middelen niet in staat om de regelgeving na te leven.

Reactie en acties

Het promotieonderzoek geeft een belangrijk signaal af over de uiteenlopende houdingen van bedrijven ten aanzien van de veiligheidregels en het naleven daarvan. Het onderzoek toont aan hoe complex en ingewikkeld de beoordeling van toezicht en handhaving is. De uitkomst van dit onderzoek komt in grote lijnen overeen met de conclusies van de onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) over Chemie Pack en Odfjell. Het kabinet herkent veel van de conclusies uit het proefschrift, die over dezelfde periode gaat als de onderzoeken van de OvV. De uitkomsten van dit onderzoek onderschrijven de noodzaak van het doorvoeren van de acties die door het kabinet in gang zijn gezet naar aanleiding van de aanbevelingen[3] van de OvV en die in de jaarlijkse voortgangsbrieven externe veiligheid worden beschreven[4].

Alvorens in te gaan op de verschillende acties, wil ik eerst in algemene zin over de verantwoordelijkheidsverdeling het volgende aangeven. Ik wil benadrukken dat een bedrijf zelf primair verantwoordelijk is voor de algemene veiligheidssituatie in en rond het bedrijf, de veiligheid voor werknemers, omwonenden en het milieu en een goede voorbereiding op incidenten. Voor het verbeteren van de veiligheidsprestatie is het gedrag en de bedrijfscultuur van groot belang. Met Veiligheid Voorop is door VNO-NCW, de chemische industrie (VNCI), de petroleumindustrie (VNPI), de tankopslagbedrijven (VOTOB) en de handelaren in chemische producten (VHCP) in 2011 een proces in gang gezet om de veiligheidscultuur en veiligheidsprestaties van de risicobedrijven te verbeteren. Inmiddels hebben ook andere organisaties zich aangesloten, zoals de brancheorganisaties op het gebied van onderhoud (VOMI, NVDO en Profion) en van verf- en drukinktbedrijven (VVVF). Het Kabinet verwacht van het bedrijfsleven dat de veiligheidsprestaties bij de bedrijven in de gehele keten worden verbeterd. Dat andere partijen uit de keten zich aansluiten bij Veiligheid Voorop geeft aan dat het bedrijfsleven het verbeteren van de veiligheidssituatie in de gehele keten oppakt.
De overheid ziet er op toe dat bedrijven de verantwoordelijkheid voor de algemene veiligheidssituatie waarmaken. Om dit te bereiken stelt de overheid wet- en regelgeving op en houdt toezicht op de naleving hiervan.

De acties die het kabinet sinds 2013 naar aanleiding van de OvV-aanbevelingen heeft genomen, acht het kabinet nodig om de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij Brzo-bedrijven te verbeteren. De belangrijkste verbeteringen zijn de verregaande samenwerking tussen de verschillende toezichthouders in het zogenaamde BRZO+, de landelijke handhavingstrategie, de kwaliteitscriteria voor de Brzo-toezichthouders en het openbaar maken van samenvattingen van inspectieresultaten.

---

[3] Kamerbrief Minister Opstelten over Reactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk, 10 februari 2012, Kamerstuk 26 956, nr. 116 en Kamerbrief Staatssecretaris Mansveld, Ministers Asscher en Opstelten over Kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid (OvV) «Veiligheid bij Odfjell Terminals Rotterdam» en het advies «Veiligheid bij Brzo-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht» van de Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (RLI), 3 september 2013, Kamerstuk 26 956, nr. 175

[4] Kamerstuk 26 956, nrs. 108, 114, 118 en Kamerstuk 26 956, nrs. 137, 155, 165 en Kamerstuk 26 956, nrs. 184 en 195

Samenwerking en kwaliteitsverbetering toezichthouders

Sinds 1 januari 2014 is de samenwerking tussen de drie kerntoezichthouders (WABO bevoegd gezag, Inspectie SZW en Veiligheidsregio's) vernieuwd en versterkt in het BRZO+. Dit overleg stuurt de landelijke uitvoering aan, waarbij de bedrijven integraal worden benaderd vanuit de drie disciplines (milieu en omgevingveiligheid, arbeidsomstandigheden en brand- en rampenbestrijding) waardoor er landelijk uniform wordt gewerkt. De belangrijkste uitdagingen betreffen de ambitie om te werken «alsof er sprake is van één organisatie», en de kwaliteit van de uitvoering te versterken. De toezichthouders hebben afgesproken dat waar dit nog noodzakelijk is, in de vorm van bij- en nascholing wordt toegewerkt naar organisaties die volledig voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria die hiervoor in gezamenlijk overleg zijn ontwikkeld. Het gebruik maken van dezelfde uitgangspunten voor vergunningverlening, van dezelfde toezichtinstrumenten en van één handhavingstrategie is noodzakelijk om uniform te kunnen werken. Er zijn in de loop van de jaren gezamenlijke instrumenten ontwikkeld, die nu worden toegepast voor Brzo-toezicht. Nu is de samenwerking verbreed tot integraal toezicht (milieu, arbeidsomstandigheden en brandveiligheid) en zijn de milieuvergunningverlening en de handhaving onderdeel geworden van de samenwerking.

Handhaving

De in 2013 vastgestelde gezamenlijke handhavingstrategie Brzo zorgt dat het voor bedrijven duidelijk is hoe de toezichthouders handhaven bij overtredingen.
De Brzo-handhavingstrategie vormt voor de toezichthouders een belangrijk instrument bij het verder realiseren van integraal toezicht. Er zijn in 2014 workshops georganiseerd waarin de inspecteurs mede aan de hand van praktijkvoorbeelden zijn geïnstrueerd hoe de strategie effectief moet worden ingezet en overtredingen gerapporteerd en gearchiveerd dienen te worden. Hiermee wordt versnippering van het toezicht tegengegaan en wordt voorzien in een permanente en uniforme overlegstructuur tussen de Brzo-omgevingsdiensten, Inspectie SZW en de Veiligheidsregio's. Notoire overtreders worden hard aangepakt en indien nodig worden delen van of zelfs een heel bedrijf (preventief) stilgelegd. De naleving van wet- en regelgeving en de veiligheidssituatie bij deze bedrijven verdient de voortdurende aandacht en krijgt deze ook van zowel de toezichthouders en het bevoegd gezag als vanuit de stelselverantwoordelijkheden van de ministeries. Door de overheid wordt voortdurend geïnvesteerd in opleidingen van inspecteurs om de kwaliteit van de toezichthouder te borgen.

Openbaarheid gegevens

De toezichthouders publiceren sinds enige tijd publieksvriendelijke samenvattingen van de Brzo-inspectieresultaten op de website van BRZO+ om burgers en omliggende bedrijven te informeren over toezicht en handhavingactiviteiten bij de Brzo-bedrijven.
De houding van een bedrijf ten aanzien van het naleven van de wet- en regelgeving wordt door de toezichthouders bij de programmering van het Brzo-toezicht op deze bedrijven meegenomen. Hier is onder andere ook een speciaal project voor gestart ten aanzien van het beoordelen en verbeteren van de veiligheidscultuur.

Staat van de Veiligheid

De Tweede Kamer wordt elk jaar geïnformeerd over de Brzo-bedrijven in de Staat van de Veiligheid. Onderdeel hiervan is de jaarlijkse Brzo-monitor

van het BRZO+ (www.brzoplus.nl) over het toezicht, de handhaving en het naleefgedrag van deze bedrijven. Naast overheidsinformatie is ook de jaarlijkse rapportage van Veiligheid Voorop onderdeel van de Staat van de Veiligheid. Afgelopen juni heeft u de eerste Staat van de Veiligheid ontvangen.[5]
Uit de eerste Staat van Veiligheid over 2013 blijkt dat bij de Brzo-bedrijven geen sprake is van een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie met verhoogd risico voor werknemers en de omgeving zoals het geval was bij Odfjell.
Op basis van de jaarlijks terugkerende rapportage kunnen trends en ontwikkelingen over de veiligheid bij de majeure risicobedrijven zichtbaar worden en waar nodig aanvullende specifieke sturingsmaatregelen worden genomen.

De uitkomsten van het proefschrift corresponderen met de uitkomsten van de onderzoeken van de OvV naar aanleiding van de incidenten bij Chemie Pack en Odfjell. Aan de aanbevelingen van het proefschrift wordt door de opvolging van de OvV-aanbevelingen intensief invulling gegeven.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

[5] Kamerstuk 26 956, nr. 195